

CHIN WEE YEE

a

lwn.

MENTERI DALAM NEGERI, KUALA LUMPUR, MINISTRY OF
HOME AFFAIRS & SATU LAGI

b

MAHKAMAH RAYUAN, KUCHING

LAMIN MOHD YUNUS PMR

ABDUL MALEK AHMAD HMR

AHMAD FAIRUZ HMR

[RAYUAN SIVIL NO: Q-01-296 TAHUN 1996]

c

3 APRIL 1998

UNDANG-UNDANG PENTADBIRAN: *Certiorari - Perintahan tahanan - Keesahan - Proses membuat keputusan oleh menteri - Samada cacat - Samada mematuhi kehendak-kehendak undang-undang - Samada menteri wajib menyiasat dan mendengar rayuan perayu sebelum membuat perintah - Perintah certiorari dan mandamus - Samada tidak wajar dikeluarkan - Akta Kediaman Terhad 1933, ss. 2(i), (ii) & 2A(i) - Ordinan Tafsiran dan Fasal-Fasal Am 1948, s. 33A(1) - Akta-Akta Tafsiran 1948 & 1967, s. 46 - Perlembagaan Persekutuan, per 5(3)*

d

Ini adalah rayuan terhadap keputusan Mahkamah Tinggi, Miri menolak permohonan perayu, antara lain: (i) untuk perintah *certiorari* dan *mandamus* bagi membatalkan dua perintah Timbalan Menteri Dalam Negeri yang dibuat di bawah s. 2(ii) dan s. 2A(i) Akta Kediaman Terhad 1933 ('Akta'); (ii) untuk deklarasi bahawa perintah-perintah tersebut adalah *ultra vires*, batal dan tak sah; dan (iii) untuk perintah *habeas corpus*.

e

f

Perayu telah di tahan di bawah suatu waran tangkap dan tahan yang dikeluarkan di bawah s. 2(i) Akta. Fakta menunjukkan bahawa alasan-alasan menangkap ('Lampiran A') telah diserahkan kepada perayu, dan perayu juga telah merayu terhadap penahanannya berdasarkan peruntukan perenggan (2) Lampiran A. Di hadapan hakim-hakim rayuan yang bijaksana di sini, perayu berhujah waran tangkap dan tahan tidak seharusnya dikeluarkan terhadapnya. Dihujahkan selanjutnya bahawa yang arif pesuruhjaya kehakiman telah silap bilamana menolak permohonan-permohonannya oleh kerana: (i) berdasarkan peruntukan s. 33A Interpretation and General Clauses Ordinance 1948 dan s. 46 Interpretation Acts 1948 & 1967, menteri wajib membuat siasatan dan mendengar rayuan yang dibuat olehnya tetapi telah gagal berbuat demikian; dan (ii) kesalahannya di sini adalah kesalahan di bawah Kanun Keseksaan atau Ordinan Kesalahan-Kesalahan Kecil Sarawak, dan kerana itu beliau sepatutnya dihadapkan di mahkamah atas kesalahan di bawah statut berkenaan dan tidak

g

h

i

a ditahan di bawah Akta. Persoalan penting yang timbul ialah samada, dalam halkeadaan yang wujud, terdapat kecacatan dalam proses membuat keputusan oleh menteri, dan mahkamah, dengan itu, harus membenarkan permohonan-permohonan perayu di sini.

b **Diputuskan:**
Oleh Ahmad Fairuz HMR

c [1] Tanpa sebarang kekaburan, ss. 33A(1) dan 46 yang berkenaan memerlukan kewujudan suatu undang-undang bertulis yang memperuntukkan hak merayu terhadap keputusan seseorang. Yang hendak merayu itu pula dibolehkan oleh undang-undang itu membuat rayuan kepada Yang di-Pertuan Agong atau menteri. Nyatalah bahawa rayuan yang dibuat kepada Yang di-Pertuan Agong atau menteri itu adalah atas keputusan yang telah dibuat oleh seseorang tertentu.

d [1a] Dalam kes ini, perenggan (2) dalam Lampiran A memperkatakan mengenai rayuan kepada menteri dan rayuan itu adalah mengenai keputusan yang dibuat oleh menteri. Terserlahlah, oleh itu, bahawa kedua-dua s. 33A(1) dan s. 46 tidak boleh digunapakai bagi rayuan dalam perenggan (2) Lampiran A.

e [2] Hujah perayu bahawa menteri berkewajipan untuk mengadakan siasatan atau enquiry sebelum membuat perintah di bawah s. 2(ii) Akta adalah tidak bermerit. Dalam s. 2(i) terdapat perkataan “and after such enquiry as he may deem necessary” manakala dalam s. 2(ii) pula terdapat perkataan “after such further enquiry as he may deem necessary”.
f Terseliuhlah bahasa jika perkataan-perkataan “as he may deem necessary” dimengertikan sebagai “menteri wajib mengadakan siasatan”.
g Terpampang sekali bahawa menteri mempunyai budibicara untuk mengadakan atau meniadakan siasatan. Walau apa pun, afidavit yang dibuat oleh timbalan menteri menunjukkan bahawa timbalan menteri itu telah memberi pertimbangan kepada rayuan perayu sebelum mengeluarkan perintah di bawah s. 2(ii) Akta.

h [3] Memanglah rayuan di sini melibatkan dua bentuk undang-undang, iaitu Akta dan Kanun Keseksaan dan/atau Ordinan Kesalahan-Kesalahan Kecil Sarawak. Namun, seperti yang diputuskan di dalam *Re Yap Chin Hock v. Minister of Home Affairs & Anor* “an order of preventive detention is not illegal simply because the minister had failed to consider whether an ordinary criminal prosecution could well have served the purpose”.
i Apatah lagi dengan tiada pendedahan bahawa timbalan menteri gagal mengambilkira hal pendakwaan jenayah itu.

- [4] Tiada kecacatan dalam proses pencapaian keputusan yang diamalkan oleh timbalan menteri. Beliau telah melaksanakan kuasa-kuasa menteri di bawah Akta dengan penuh kepatuhan terhadap segala kehendak-kehendak Akta dan Perlembagaan Persekutuan, khususnya terhadap kehendak s. 2(i) dan s. 2(ii) Akta dan per 5(3) Perlembagaan Persekutuan. a
- [4a] Peranan mahkamah dalam permohonan *certiorari* adalah untuk meneliti kesempurnaan proses pencapaian keputusan oleh pemutus. Berdasarkan fakta, Mahkamah Tinggi di Miri tidak silap dalam keengganannya mengeluarkan *certiorari*. b
- [5] Kedua-dua perintah menteri bukanlah *ultra vires*, batal dan tak sah, dan perayu dengan itu tidaklah ditahan secara yang menyalahi undang-undang atau tanpa justifikasi undang-undang. Oleh kerana perintah *habeas corpus* adalah terutamanya diguna bagi membebaskan seseorang yang ditahan secara yang menyalahi undang-undang, maka Mahkamah Tinggi di Miri juga betul bilamana ia enggan mengeluarkan deklarasi dan *habeas corpus*. Mahkamah tersebut juga tidak silap bila enggan mengeluarkan *mandamus*, kerana menteri telah pun mendengar dan menimbang rayuan perayu. c
- d

[Rayuan ditolak.]

Kes yang dirujuk:

- Azman Abdullah v. Ketua Polis Negara* [1997] 1 CLJ 257 (*diikuti*) e
B Narasimhalu Chettiar & Others v. The Central Government & Others AIR 1976 Vol 63 Madras 224 (*dirujuk*)
Re Yap Chin Hock v. Minister of Home Affairs & Anor [1989] 2 CLJ 860 (*diikuti*)
Timbalan Menteri Hal Ehwal Dalam Negeri Malaysia & Ors v. Cheow Siong Chin [1988] 1 MLJ 432 (*diikuti*) f

Perundangan yang dirujuk:

- Interpretation Acts 1948 & 1967, ss. 46, 100
Interpretation And General Clauses Ordinance 1948, s. 33A(1)
Federal Constitution, art. 5(3) g
Gold Control (Licensing of Dealers) Rules 1969, r. 3(ee)
Restricted Residence Act 1933, ss. 2(i), (ii), 2A(i)

Sumber yang dirujuk:

- Administrative Law of Malaysia and Singapore*, MP Jain, 2nd edn, pp 439, 449 & 497 h

i

- a* Bagi pihak perayu - Tai Choi Yu; T/n Tai Choi Yu & Co
Bagi pihak responden - Abdul Alim Abdullah (Mohd Abazafree Mohd Abas
bersamanya)

[Rayuan daripada Mahkamah Tinggi, Miri; Usul Pemula No: 25-02-96 (MR)]

- b* Dilaporkan oleh Nik Aras Yusoff

PENGHAKIMAN

Ahmad Fairuz HMR:

- c* Mahkamah Tinggi Sabah dan Sarawak di Miri, Sarawak, menolak dengan kos permohonannya. Lantas dia merayu ke Mahkamah ini.

- d* Di Mahkamah Tinggi itu, dia (perayu) pohon agar perintah *certiorari* dikeluarkan bagi memindahkan dua perintah Timbalan Menteri Dalam Negeri di bawah s. 2(ii) dan s. 2A(i) Akta Kediaman Terhad 1933 (selepas ini disebut “Akta itu”) ke Mahkamah Tinggi dan seterusnya membatalkan perintah-perintah itu. Juga dipohonnya, sebagai tambahan atau alternatif, suatu deklarasi bahawa kedua-dua perintah itu adalah *ultra vires* dan batal dan tidak sah. Turut dipintanya suatu perintah *mandamus* agar responden pertama memanggil dan/atau mendengar rayuannya seperti terkandung dalam Lampiran ‘A’. Selanjutnya dipohonnya pula perintah *habeas corpus* agar responden kedua mengemukakan perayu ke Mahkamah Tinggi dan kemudiannya membebaskannya. Dan akhir sekali, dia memohon gantirugi.

- e* Perintah di bawah s. 2(ii) Akta itu menghendaki perayu tinggal di bandar Kuala Pilah, Negeri Sembilan, untuk selama dua tahun mulai 14 Februari 1996.
- f* Perintah di bawah s. 2A(i) Akta itu pula, memerlukan perayu diawasi polis selama tempoh masa yang sama seperti dalam perintah di bawah s. 2(ii) itu.

- g* Sebelum perintah-perintah itu dikuatkuasakan, perayu telah ditangkap dan ditahan di bawah suatu waran tangkap dan tahan yang dikeluarkan di bawah s. 2(i) Akta itu. Semasa itu waran tangkap dan tahan ini dan alasan-alasan menangkap di bawah Akta itu dan Perkara 5(3) Perlembagaan Persekutuan (selepas ini disebut Lampiran A) telah diserahkan kepada perayu selepas kandungan dokumen-dokumen itu dijelaskan kepadanya.

- h* Lampiran A inilah dijadikan oleh peguam terpelajar perayu sebagai isu pertamanya. Dirujuknya kepada perenggan (2) dalam Lampiran A yang berbunyi:

- i* 2. Jika kamu ingin membuat apa-apa rayuan untuk pertimbangan saya, kamu boleh berbuat demikian dalam masa empat belas hari selepas menerima alasan-alasan ini.

Bagi menyahuti perenggan (2) itu, peguam terpelajar perayu telah, pada 2 Februari 1996, menulis surat rayuan kepada Menteri Dalam Negeri. Malangnya, tegas perayu dalam affidavitnya, rayuannya itu tidak langsung didengar. Ini, kata peguam terpelajar perayu, menyanggahi s. 33A(1) Interpretation and General Clauses Ordinance 1948 dan s. 46 Interpretation Acts 1948 and 1967. Kedua-dua undang-undang ini telah disatukan menjadi “Interpretation Acts 1948 & 1967”. Section 33A(1) itu (s. 100 dalam Interpretation Acts 1948 & 1967) mengatakan:

Where under any written law an appeal against the decision of any person lies to the Yang diPertuan Agong or a Minister it shall be lawful for the Yang di-Pertuan Agong or the Minister, unless the contrary intention appears in such written law, when such appeal is made to him to appoint a Committee for the purpose of hearing such appeal and advising him as to the decision that should be made thereon: provided that no person from whose decision the appeal is made shall be appointed a member of such Committee.

Section 46 (s. 46 dalam Interpretation Acts 1948 & 1967) pula berbunyi:

The Yang di-Pertuan Agong or a Minister, where an appeal is made to him in pursuance of any written law, may appoint a committee (which shall not include the person from whose decision the appeal is made) for the purpose of hearing the appeal and tendering advice as to the decision which should be made thereon.

Ditegaskan oleh peguam terpelajar perayu bahawa kedua-dua seksyen itu mewajibkan menteri melantik suatu jawatankuasa bagi mendengar rayuan yang telah dibuat oleh peguam terpelajar perayu itu.

Kedua-dua seksyen tersebut itu ketara sekali jelas pengertiannya. Tanpa sebarang kekaburan seksyen-seksyen itu memerlukan kewujudan suatu undang-undang bertulis. Dan undang-undang itu hendaklah memperuntukkan hak merayu terhadap keputusan seseorang. Dan yang berhak merayu itu pula dibolehkan oleh undang-undang itu membuat rayuan kepada Yang di-Pertuan Agong atau menteri. Nyatalah bahawa rayuan yang dibuat kepada Yang di-Pertuan Agong atau menteri itu adalah atas keputusan yang telah dibuat oleh seseorang tertentu. Perenggan (2) dalam Lampiran A memperkatakan mengenai rayuan kepada menteri dan rayuan itu adalah mengenai keputusan yang dibuat oleh menteri. Terserlahlah, oleh itu, bagaimana kedua-dua seksyen itu tidak boleh digunapakai bagi rayuan dalam perenggan (2) Lampiran A itu.

Beralih pula kini kepada hak perayu untuk suatu siasatan (enquiry) sebelum perintah di bawah s. 2(ii) dibuat ke atasnya. Dihujjahkan bahawa siasatan itu adalah haknya. Ditekankan bahawa siasatan lanjut (further enquiry) pula, adalah wajib diadakan di bawah s. 2(ii) itu. Dikatakan juga bahawa Yang Arif

- a* Pesuruhjaya Kehakiman tidak patut menolak permohonan-permohonannya manakala tiada keterangan dikemukakan mengenai maklumat bertulis (written information) dan siasatan. Ketiadaan keterangan-keterangan itu, tegas pihak perayu, sepatutnya menyebabkan waran tangkap dan tahan di bawah s. 2(i) tidak boleh dikeluarkan.
- b* Untuk menyenangkan penimbangan hujjah pihak perayu ini, elok juga diperturunkan peruntukan s. 2(i) itu yang adalah seperti berikut:
- Whenever it shall appear to the Minister on such written information and other such enquiry as he may deem necessary that there are reasonable grounds for believing that any person should be required to reside in any particular area or should be prohibited from entering into any particular area or areas the Minister may issue an order in one of the Forms in the Schedule for the arrest and detention or, if he is already in prison, for the detention of that person.
- c*
- d* Perkataan-perkataan “and after such enquiry as he may deem necessary ...” telah dititikberatkan oleh peguam terpelajar perayu. Dalam s. 2(ii) pula terdapat perkataan-perkataan “... after such further enquiry as he may deem necessary ...” Sekali lagi perkataan-perkataan itu khususnya dan perbahasaan dalam ss. 2(i) dan 2(ii) itu dengan jelasnya memaparkan maknanya. Terseliuhlah bahasa jika perkataan-perkataan ‘as he may deem necessary’ dimengertikan “Menteri wajib mengadakan siasatan”. Terpampang sekali bahawa menteri mempunyai budibicara untuk mengadakan atau meniadakan siasatan itu. Penafsiran sedemikian telah dibuat oleh Mahkamah Agung dalam kes *Timbalan Menteri Hal Ehwal Dalam Negeri Malaysia & Ors. v. Cheow Siong Chin* ([1988] 1 MLJ 432 di ms 434). Isu di dalam kes itu ialah samada suatu siasatan mesti diadakan sebelum perintah di bawah s. 2(ii) Enakmen Kediaman Terhad (Cap 39) (yang adalah *pari materia* dengan s. 2(ii) Akta itu) dibuat. Dan Mahkamah Agung telah menegaskan: “In our judgment, an enquiry by the Deputy Minister before he makes an order under s. 2(ii) of the Enactment is optional ... The respondent is not entitled as of right to an enquiry before an order under s. 2(ii) of the Enactment is issued against him ...” Nyatalah hujjah perayu
- e*
- f*
- g* (yang tersebut dalam perenggan 7) kegersangan merit.
- Hujjah selanjutnya yang diketengahkan perayu ialah mengenai dirinya tidak dimaklumkan alasan-alasan penangkapan dan penahanannya. Hujjah ini menemui ajalnya apabila affidavit-affidavit Ketua Inspektor David A.K. Ajek dan Detektif Sarjan Liew Chin Kiong menunjukkan sebaliknya. Malah, di belakang Lampiran A terpamer pengakuan perayu sendiri bahawa kandungan Lampiran A telah dimaklumkan kepadanya. Perayu juga menandatangani pengakuan itu.
- h*
- i*

Dikatakan juga oleh perayu bahawa dianya tidak diberi peluang untuk membela dirinya. Tetapi diakuinya bahawa peguamnya telah membuat rayuan bagi pihaknya. Dan affidavit Y.B. Dato' Megat Junid bin Megat Ayob, Timbalan Menteri, menunjukkan rayuan itu telah dipertimbangkan oleh Timbalan Menteri itu sebelum perintah di bawah s. 2(ii) dikeluarkan. Lantas hujjah ini turut terlanda kemarau merit.

Perkara terakhir yang diketengahkan oleh perayu ialah berkaitan kesalahan dan/atau jenayah yang dilakukan oleh perayu. Dihujjahkan bahawa kesalahan itu adalah kesalahan di bawah Kanun Keseksaaan dan/atau Ordinan Kesalahan-Kesalahan Kecil Sarawak (Cap 56). Oleh kerana itu perayu berpendapat bahawa beliau sepatutnya dituduh di dalam mahkamah atas kesalahan di bawah statut-statut itu. Kerana tidak dihadapkan ke mahkamah. Perayu. oleh itu, telah dinafikan haknya untuk membela dirinya di dalam mahkamah. Ini, katanya, adalah bertentangan dengan dasar awam dan prinsip kesamarataan di sisi undang-undang seperti yang dijamin oleh Perkara 8 Perlembagaan Persekutuan. Masakan ianya tidak, tegas perayu, manakala ada yang melakukan kesalahan itu dituduh di bawah Kanun Keseksaan atau Ordinan Kesalahan-Kesalahan Kecil Sarawak (Cap 56), dan ada pula yang diambil tindakan di bawah Akta itu. Untuk memperkukuhkan hujjah ini, peguam terpelajar perayu telah utarakan kes *B. Narasimhalu Chettiar and Others v. The Central Government and Others* (AIR 1976 Vol. 63 Madras 224). Penilitian kes itu akan menunjukkan bahawa mahkamah dalam kes itu menimbangkan kesan kaedah 3(ee) Gold Control (Licensing of Dealers) Rules (1969). Dalam pertimbangannya itu, Ismail, H antara lainnya, telah menyatakan "..., depending upon the particular point of time, at which an application is made, the rule will have to be applied differently to different individuals ...". Jelaslah kes itu melibatkan pemakaian suatu kaedah atau undang-undang terhadap individu-individu. Dan pemakaian undang-undang yang sama itu dibuat secara berlainan kepada individu-individu yang berlainan. Rayuan ini, bagaimanapun melibatkan dua bentuk undang-undang iaitu Akta itu sebagai suatu bentuk dan Kanun Keseksaan dan/atau Ordinan Kesalahan-Kesalahan Kecil Sarawak (Cap 56) sebagai bentuk yang satu lagi. Kedua-dua bentuk undang-undang ini adalah saling maujud (complimentary). Begitulah ditegaskan oleh Edgar Joseph Jr., H (ketika itu) dalam kes *Re Yap Chin Hock v. Minister of Home Affairs & Anor.* ([1989] 2 CLJ 860 di ms 869). Persoalan yang kurang lebih sama telah dibangkitkan dalam kes *Re Yap Chin Hock* itu – iaitu pendakwaan mengikut undang-undang jenayah biasa dan tindakan tahanan pencegahan di bawah Dangerous Drugs (Special Preventive Measures) Act 1985. Dalam hal ini Edgar Joseph Jr., H telah menyatakan "It follows that an order of preventive detention is not illegal simply because the minister had failed to consider whether an ordinary criminal prosecution could well have served the purpose ...". Dengan ini, jelaslah juga

a
b
c
d
e
f
g
h
i

- a* bahawa hujjah ini tidak bermerit. Apatah lagi dengan ketiadaan keterangan yang mendedahkan bahawa Timbalan Menteri telah gagal mengambilkira hal pendakwaan jenayah itu.

- b* Penghuraian-penghuraian di dalam perenggan-perenggan sebelum ini menunjukkan tiadanya kecacatan dalam proses pencapaian keputusan (decision-making process) yang diamalkan oleh Timbalan Menteri. Malah, keterangan-keterangan affidavit menunjukkan Timbalan Menteri bukan sahaja mempunyai kuasa melaksanakan kuasa-kuasa menteri di bawah Akta itu tetapi telah melaksanakan kuasa-kuasa menteri di bawah Akta itu dengan penuh kepatuhan secara terperinci segala kehendak-kehendak Akta itu dan Perlembagaan Persekutuan – khususnya kehendak-kehendak s. 2(i) dan s. 2(ii) Akta itu dan Perkara 5(3) Perlembagaan Persekutuan. Justeru itu, dari sudut kes *Azman Abdullah v. Ketua Polis Negara* ([1997] 1 CLJ 257 di 273) yang antara lainnya menyerlahkan perundangan taktertikai (settled law) mengenai peranan mahkamah dalam permohonan-permohonan *certiorari* – iaitu mahkamah hanya
- c* meneliti akan kesempurnaan proses pencapaian keputusan oleh pemutus – maka kami berpendapat bahawa Mahkamah Tinggi di Miri tidaklah silap dalam keengganannya mengeluarkan *certiorari*. Dan kerana Timbalan Menteri telah mematuhi segala kehendak Akta itu dan Perlembagaan Persekutuan, maka tidaklah boleh dikatakan bahawa kedua-dua perintah itu adalah *ultra vires*, batal dan tidak sah. Oleh demikian perayu tidaklah boleh dikatakan ditahan secara menyalahi undang-undang atau tanpa sebarang justifikasi undang-undang. Dan kerana perintah *habeas corpus* adalah terutamanya diguna bagi membebaskan seseorang yang ditahan secara menyalahi undang-undang atau tanpa sebarang justifikasi undang-undang maka Mahkamah Tinggi di Miri adalah juga betul
- d* apabila ianya enggan mengeluarkan deklarasi dan *habeas corpus* (*Administrative Law of Malaysia and Singapore* by M.P. Jain, 2nd Edn, di ms 439 & 497). Mahkamah Tinggi di Miri itu juga tidak mungkin silap apabila ianya tidak mengeluarkan *mandamus* kerana menteri telah juga mendengar dan menimbangkan rayuan perayu. Dengan demikian tanggungjawab awam (public duty) yang diwajibkan oleh undang-undang supaya menteri itu lakukan sudah dilaksanakan.
- e*
- f*
- g*

Oleh sebab itu *mandamus* tidaklah boleh dikeluarkan (*Administrative Law of Malaysia and Singapore* by M.P. Jain, 2nd Edn, di ms 449).

- h* Berasaskan kandungan perenggan-perenggan di atas mahkamah ini telah, tanpa mendengar jawapan Peguam Kanan Persekutuan, menolak rayuan perayu dengan kos dan mengarahkan deposit digunakan bagi akaun kos tercukai.

i